

FORVALTNINGSREVISJON AV
JORDVERN



SANDNES KOMMUNE
NOVEMBER 2016

INNHOOLD

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	7
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Revisjonskriterier	10
1.3 Metode	11
1.4 Definisjoner	11
2 Faktabeskrivelse.....	13
2.1 Innledning	13
2.2 Nasjonale-, regionale- og lokale føringer/planverk.....	14
2.3 Jordbruksareal og omdisponeringer.....	19
2.4 Utvikling i dispensasjonssaker i Inf-område	24
2.5 Nydyrking.....	29
2.6 Arealforbruk nye driftsbygninger	30
2.7 Kommuneplanprosessen.....	31
2.8 Utfordringer og utvikling framover	32
3 Vurderinger	33
Vedlegg	35

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvordan Sandnes kommune følger sentrale føringer for jordvern og hvordan jordvernet er ivaretatt i sentrale plandokumenter. Vi har gjennomført intervjuer, innhentet statistikk og gjennomgått sentrale dokumenter.

Hovedinntrykk:

- For å ivareta jordvernet, har Sandnes kommune i kommuneplanens arealdel lagt inn den langsiktige grensen for landbruk og opprettet tre kjerneområder for landbruk.
- Kommunen har omdisponert mer jordbruksjord de fem siste årene, enn årene forut.
- I gjeldende kommuneplan er det planlagt færre omdisponeringer av jordbruksjord i snitt enn årene forut. Dette på tross av at det vil komme store omdisponeringer som følge av Sandnes øst. Dette er en positiv utvikling og med på å bidra til at det nasjonale målet kan nås.

Sandnes kommune er en av de store landbrukskommunene i landet, men er samtidig en storbykommune. Kommunen har i dag ca. 0,8 prosent av alt jordbruksareal i drift i landet. Gjennom jordloven er det et sterkt jordvern, og hovedregelen er, ifølge § 9, at dyrket jord ikke må tas i bruk til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Matjorden er under et press for bygging av boliger, næring og samferdselsprosjekter, og hvert år bygges det ned store områder med matjord i Norge, så også i Sandnes. I 2000 ble fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren vedtatt, og som et regionalt plangrep ble det vedtatt at Sandnes øst skulle bli et langsiktig utbyggingsområde.

Oppfølging av regionale føringer

I tråd med regionalplan for Jæren, har Sandnes kommune satt på kartet den langsiktige grensen og kjerneområde for landbruk. Kommuneplanen bygger dermed opp under regionalplan for Jærens langsiktige grense/kjerneområde landbruk i vest. Dette er med å bidra til å nå målsettinger vedtatt sentralt. Kommunen har tatt inn retningslinjene knyttet til LNF-områdene i kommunedelplan for landbruk i tråd med regionalplan.

Oppfølging av nasjonale føringer

I statsbudsjettet for 2005 satt regjeringen som mål at den årlige omdisponeringen av dyrket jord skulle være under 6000 dekar innen 2010. Dersom det hadde vært lagt opp til at kommunene skulle ta en prosentvis fordeling ut fra jordbruksarealet størrelse, skulle Sandnes kommune ut fra målet fra 2004/2005 ikke omdisponert mer jord enn ca. 48 dekar årlig. I perioden 2005 - 2015 omdisponerte kommunen totalt 2552 dekar jordbruksjord, noe som i snitt utgjør 232 dekar årlig. Sandnes omdisponerte dermed mer jord enn kommunen prosentvis bør.

I miljøplanen for 2015 – 2030 har kommunen utarbeidet enkelte resultatmål for jordvern, og det fremkommer at Sandnes kommune skal føre en aktiv jordvernpolitikk. Revisjonen savner likevel mer tydelige mål knyttet til hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk og mål knyttet til omdisponering.

Bystyret vedtok at 2410 dekar jord kan omdisponeres i gjeldende kommuneplan, noe som innebærer en omdisponering på ca. 161¹ dekar per år, under forutsetning av at alt blir regulert i denne perioden.

Omregulering av Sandnes øst vil stå for litt over 73 prosent av arealet som skal omdisponeres. Omregulering av Sandnes øst er et regionalt plangrep, slik at når Sandnes kommune må omdisponere store areal til utbygging i dette området, er intensjonen at det skal bidra til å verne om de mer fruktbare områdene på Jæren.

Da Stortinget i 2015 vedtok at en ikke skulle omdisponere mer jord enn 4000 dekar innen 2020, vil en prosentvis fordeling innebære at Sandnes ikke omdisponerer mer enn 32 dekar årlig. Det er stor avstand mellom 32 dekar og 161 dekar, men samtidig tar Sandnes gjennom utbygging av Sandnes øst ansvar for at regionen skal beholde god matjord. Det er positivt at Sandnes kommune i årene fremover legger opp til å omdisponere mindre jordbruksareal enn de har gjort årene forut.

Dispensasjonssaker

Sandnes kommune har ikke oversikt over antall dispensasjonssaker som behandles og utfallet av disse. Rogaland Revisjon har gjennomgått de dispensasjonssaker som ble behandlet av utvalget for byutvikling i perioden 2014 – august 2016. På grunn av klager ble mange av sakene behandlet av utvalget flere ganger. I førstegangsbehandling av sakene innstilte rådmannen positivt til innvilgelse av dispensasjoner for 2 av 16 saker, mens de folkevalgte innstilte positivt i 6 av 16 saker. Administrasjonen synes dermed å være mer restriktiv enn de folkevalgte. Fordi flere av sakene nå er til behandling hos fylkesmannen, har vi ikke oversikt over det endelige utfallet av alle sakene.

Nydyrking

I de siste ti siste årene har Sandnes kommune innvilget 1121 dekar jord til nydyrking, noe som slår positivt ut i et «jordbruksarealregnskap» i forhold til avgang og tilgang av dyket jord. Men dersom en sammenligner dette med hvor mye dyrket jord som i samme periode ble omdisponert, er det over femti prosent mer dyrket jord som har blitt omdisponert enn som er blitt nydyrket.

Sandnes kommune har i dag ikke oversikt over hvilken kvalitet den jorden som ble omdisponert har, i forhold til jorden som ble godkjent nydyrket.

¹ Delt på 15 år

Arealforbruk ved bygging av driftsbygninger og tilleggsbygg

Byggesak har gjennom en manuell gjennomgang funnet ut at det var 40 byggesøknader knyttet til driftsbygninger og tilleggsbygg. Totalt ble det innvilget bygging på 28 dekar på en tre års periode. Dette er relativt lite sett i sammenheng med resten av omdisponeringene som gjøres i Sandnes kommune. Men bygges det på områder med dyrkbar jord, kan det være med å redusere den beste jorden.

Utfordringer

Opsjonsavtar mellom en jordeier og en utbygger er en utfordring for jordvernet i kommunen. Dette fordi jordeierne som har slike avtaler, nok ikke er interessert i å investere og drive jorden aktivt, når de vet at jorden om noen år muligens skal bygges ut. Opsjonsavtaler er ikke offentlige, slik at det ikke er mulig å få oversikt over hvem som har inngått opsjonsavtaler, hvor mange avtaler som finnes, varighet og i hvilke områder.

En annen utfordring er at det er stor interesse fra næringslivet til å leie landbruksbygg for eksempel til lager. Det må søkes kommunen om tillatelse til utleie av driftsbygninger, og ved et ja kan konsekvensen bli at matproduksjonen må vike for annen næring.

Det kan komme flere samferdselsprosjekter som kan føre til mer omdisponeringer, som ny trase for E-39 og dobbeltsporet. Et annet prosjekt som også kan føre til omdisponeringer er ny trafo for Lyse på ca. 200 dekar.

Rogaland Revisjon anbefaler Sandnes kommune å:

- Utarbeide tydeligere mål knyttet til hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk og mål knyttet til å bidra til reduksjon i omdisponeringer.
- Utarbeide konkrete tiltak og angi hvordan disse skal følges opp i praksis.
- Jevnlig utarbeide en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området, formål og medgått areal.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen merker seg at Rogaland Revisjon oppsummerer følgende hovedinntrykk:

- For å ivareta jordvernet, har Sandnes kommune tegnet inn den langsiktige grensen for landbruk og opprettet tre kjerneområder for landbruk.
- Kommunen har omdisponert mer jordbruksjord de siste 5 årene enn årene forut.
- I gjeldende kommuneplan er det planlagt færre omdisponeringer av jordbruksareal i snitt enn årene forut. Dette er på tross av at det vil komme store omdisponeringer som følge av Sandnes Øst. Dette er en positiv utvikling og med på å bidra til at det nasjonale målet kan nås.

Rogaland Revisjon gir følgende anbefalinger til Sandnes kommune:

- Utarbeide tydeligere mål knyttet til hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk og mål knyttet til å bidra til reduksjon i omdisponeringer.
- Utarbeide konkrete tiltak og angi hvordan disse skal følges opp i praksis.
- Jevnlig utarbeide en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området, formål og medgått areal.

Rådmann i Sandnes viser til at jordvern har blitt strategisk styrket gjennom overordnet planarbeid i Sandnes kommune over tid. Kommunen har prioritert Sandnes som landbrukskommune i strategiske og langsiktige planarbeider, herunder i kommuneplanen, Kommunedelplan for landbruk og Miljøplan for Sandnes. Samtlige av disse planene inneholder kartleggingsmateriale, målsetninger og strategiske plangrep som styrker jordvernet. Resultatene fra revisjonen bekrefter at Sandnes kommune har gjennomført viktige plangrep og satsninger innenfor tema jordvern.

Rådmann i Sandnes erkjenner imidlertid at kommunen har utfordringer med en negativ utvikling i omdisponeringer de siste fem årene. I tillegg er det en utfordring at ytterligere jordbruksarealer kan bli frigitt til utbygging allerede i 2018 når ny kommuneplan skal vedtas. For å sikre at jordvern får tilstrekkelig oppfølging i kommunens overordnede planarbeid og i den videre arealforvaltningen støtter rådmannen anbefalingene om å konkretisere tydeligere mål om hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk, og definere mål knyttet til reduksjon av omdisponeringer. Tilsvarende vil det være viktig å utarbeide mer konkrete tiltak, plangrep og oppfølgingspunkt for å sikre jordvern i kommuneplanarbeidet.

Rådmann støtter også anbefalingen om å utarbeide en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området for å kartlegge omdisponering av jordbruksarealer. I tillegg vurderes det som nyttig å gjøre opp en samlet status på

omdisponeringer av jordbruksarealer innen dispensasjonsbehandling, regulering og kommuneplan, og evaluere utviklingen i lys av statlige og egendefinerte jordvernmål. Rådmannen vil vurdere hvordan og på hvilken arena en slik status og evaluering kan gjennomføres.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

19.06.15 bestilte kontrollutvalget i Sandnes kommune en forvaltningsrevisjon innen jordvern. Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan Sandnes kommune følger sentrale føringer for jordvern, og hvordan jordvernet er ivaretatt i sentrale plandokumenter. Prosjektet tar også sikte på å beskrive hvor mye landbruksareal som er nedbygget i kommunen de siste årene.

Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møtet 19.06.15. I tillegg til formålet framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- I hvilken grad følger Sandnes kommune sentrale føringer for jordvern? Herunder i overordnede plandokumenter og i andre plandokumenter/i praksis?
- Hvor mye jordbruksareal er bygget ned/omdisponert i Sandnes kommune de siste årene?
 - Hva har vært de viktigste formålene med omdisponeringene?
 - I hvilken grad utfordres jordvernet i forbindelse med dispensasjonene?
- Hvor mye jordbruksareal er blitt nydyrket de siste årene?
 - Og, dersom det er mulig å si noe om dette: I hvilken grad er denne jorda av samme kvalitet som den jorda som er bygget ned?
- Hvor stort arealforbruk har gått med i forbindelse med bygging av driftsbygninger i landbruket?² I hvilken grad utfordrer dette jordvernet?

I tillegg ble det i møtet i kontrollutvalget 19.06.15 presisert, at revisor om mulig, også skal se på medgått areal til bygninger/tiltak på gården.

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er det tatt utgangspunkt i følgende kilder for utvikling av revisjonskriterier:

- Stortingsmelding nr. 21, 2004 – 2005.
- Brev fra Landbruks- og matdepartementet til kommunene, datert 21.02.06
- Jordloven § 9.
- Nasjonal jordvernstrategi proposisjon 127 (2014- 2015).
- Nasjonal forventning til regional og kommunal planlegging, 12.06.15.

² Dersom det er mulig å fremskaffe data om dette.

Dette prosjektet inneholder flere problemstillinger av beskrivende art, og til disse er det ikke utarbeidet konkrete revisjonskriterier. Dette gjelder for problemstillingene:

- Hvor mye jordbruksareal er bygget ned/omdisponert i Sandnes kommune de siste årene? Hva har vært de viktigste formålene med omdisponeringene?
- Hvor mye jordbruksareal er blitt nydyrket de siste årene?
- Hvor stort arealforbruk har gått med i forbindelse med bygging av driftsbygninger i landbruket?

En nærmere beskrivelse av bakgrunn/utledning av revisjonskriterier til øvrige problemstillinger fremkommer i faktadelen.

1.3 METODE

I dette prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Det innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvikle og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. Det er gjennomført intervjuer av syv ledere/ansatte i Sandnes kommune, en informant fra fylkesmannen og en informant fra Sandnes tomteselskap. Vi har også brukt en rekke statistiske data, fortrinnsvis fra KOSTRA-statistikken, og gjennomgått planer og dokumenter.

For å få statistikk over søknader om innvilgelse av bygging av driftsbygninger og antall dispensasjonssaker behandlet av utvalg for byutvikling, er det foretatt en manuell gjennomgang. Dette øker risikoen for feil.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok. Kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg 1.

1.4 DEFINISJONER

LNF-område: Landbruks-, natur- og friluftsområde.

Fulldyrket jord: Jordbruksareal som er dyrket til vanlig pløyedyp, og kan benyttes til åkervekster eller til eng, og som kan fornyes ved pløying.

Overflatedyrket jord: Jordbruksareal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.

Innmarksbeite: Jordbruksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av gressarter/beitetålende urter.

Utmarksbeite: Beite i naturlig vill vegetasjon, i skog og fjellterreng som ikke blir kultivert eller gjødslet.

Dyrket mark: Overflatedyrket jord og innmarksbeite.

Dyrkbar jord: Areal som ikke er fulldyrket, men som kan fulldyrkes til lettbrukt eller mindre lettbrukt fulldyrket jord, og som holder kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking.

Jordbruksareal i drift: Består av fulldyrket jord og innmarksbeite.

Jordbruksjord: Dyrket jord og dyrkbar jord.

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 INNLEDNING

2.1.1 KORT OM JORDVERN I NORGE

Jordvern handler om å sikre dagens befolkning, samt våre etterkommere, muligheten til å dyrke egen mat på egen jord (regjeringen.no). Dyrket mark, (inkludert overflatedyrket jord og innmarksbeite) utgjør i dag tre prosent av Norges landareal. Ifølge brev fra Landbruks- og matdepartementet, 19.11.2010, er 1,3 prosent av Norges areal egnet til matkornproduksjon. I tillegg fremkommer det at jordbruksarealet pr. innbygger i Norge har gått ned og at kornarealet pr. innbygger er lavere enn gjennomsnittet i Europa

Matjorden er under et press for bygging av boliger, næring og samferdselsprosjekter, og hvert år bygges det ned store områder med matjord i Norge. For en del kommuner er dette et dilemma, hvor de på den ene siden skal sørge for befolkningsvekst og vekst i næring, samtidig som de skal bevare matjord. I brevet fra Landbruks- og matdepartementet står det: «At den beste jorda ligger der utbyggingspresset er størst, skaper ekstra store utfordringer i forhold til forvaltning av arealene.» Landbruksområdene på Jæren er et slikt område.

2.1.2 SANDNES KOMMUNE OG JORDVERN

Sandnes kommune er en av de store landbrukskommunene i landet, men er samtidig en hurtig voksende by. Folketallet har økt med ca. 30 prosent siden 01.01.05. Nylig passerte Sandnes 75 000 innbyggere. Kommunen har et totalt areal (inkludert sjøareal) på ca. 355 100 dekar som består av følgende type areal:

Tabell 1 – Areal i Sandnes fordelt på kategorier. Kilde: SSB og Sandnes kommune.		
Type areal	Areal i dekar	Areal i prosent
Bolig, bebyggelse/anlegg	18 100	5,1
Fritidsbebyggelse	3 400	0,96
Off og tjenesteyting, anlegg	6 300	1,77
Bebyggelse næring	4 500	1,27
Samferdsel	3 200	0,9
Grøntstruktur	7400	2,08
Forsvaret	1400	0,39
LNF	241 000	67,87
Sjø og vassdrag	68 600	19,32
Sentrumspan	1200	0,34
Totalt areal	355 100	100

Ca. 68 prosent av arealet i Sandnes er regulert til landbruk, natur og fritid (LNF)-områder. Arealmessig er Sandnes den fjerde største landbrukskommunen i Rogaland. Jordbruksarealet i Sandnes utgjør ca. 0,8 prosent av det totale jordbruksarealet i drift i Norge³. Ifølge kommunedelplan landbruk for 2015-2030⁴ er mesteparten av den fulldyrkede jorden i Sandnes egnet til korndyrking.

Sandnes kommune har et landbrukskontor sammen med Stavanger kommune og Kvitsøy kommune. Det er fem ansatte ved kontoret, og innfor jordvern har kontoret blant annet til oppgave å gi uttalelser i dispensasjonssaker og behandle saker i tråd med jordloven.

Avdeling for samfunnsplan har også en viktig rolle med hensyn til jordvern. Den har ansvar for å utarbeide og koordinere kommuneplanen. Dette gjøres etter innspill og vedtak fra kommuneplankomiteen. Kommuneplankomiteen består av 15 folkevalgte.

Byggesaksavdelingen har ansvar for å behandle dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven. Ifølge delegasjonsreglement for byutvikling, vedtatt av bystyret 22.10.13, skal utvalget for byutvikling treffe vedtak dersom det er saker med prinsipielle eller grunnleggende betydning.

2.2 NASJONALE-, REGIONALE- OG LOKALE FØRINGER/PLANVERK

2.2.1 NASJONALE FØRINGER/PLANER

I statsbudsjettet for 2005 satte regjeringen som mål at den årlige omdisponeringen av dyrket jord skulle være under 6000 dekar (Stortingsmelding nr. 21, 2004 - 2005).

Gjennom jordloven er det et sterkt jordvern, og hovedregelen er (§ 9):

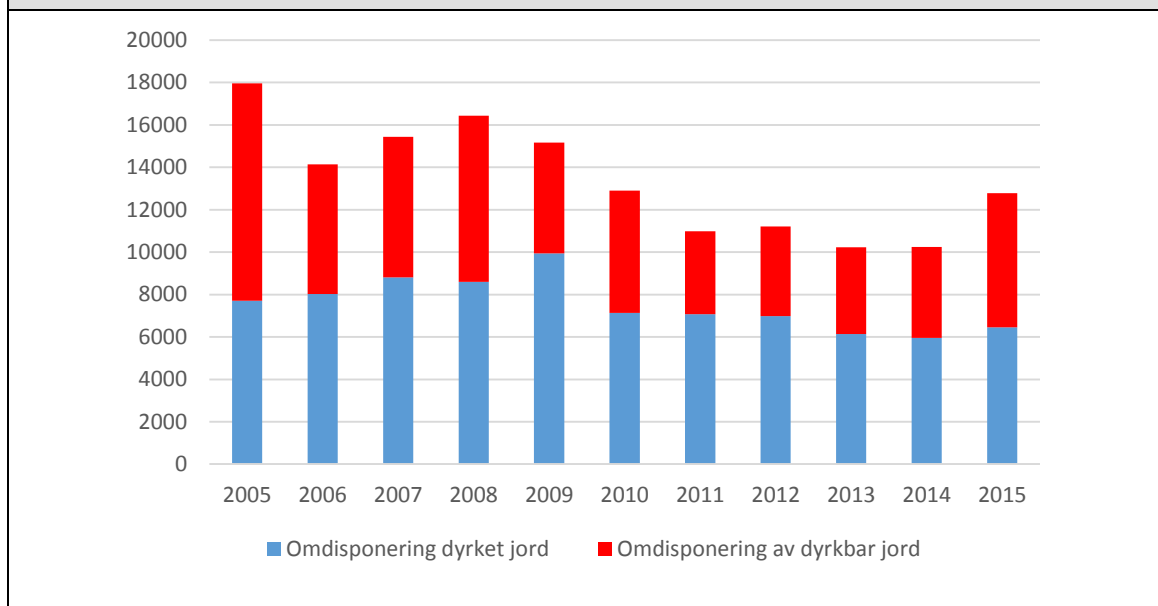
- Dyrket jord må ikke tas i bruk til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon
- Dyrkbar jord må ikke disponeres slik at jorden ikke blir egnet til jordbruksproduksjon i framtiden

I brev fra Landbruks- og matdepartementet til kommunene, datert 21.02.06, fremkommer det at omdisponeringen gjennom arealplaner, spredt utbygging og dispensasjoner, må begrenses. Men når det foreligger særlige samfunnsnyttige grunner, kan kommunen gi dispensasjon etter jordloven § 9.

Figur 1 viser utviklingen i omdisponeringer i jordbruksjord i årene 2005 - 2015 totalt for Norge.

³ <https://www.slf.dep.no/no/statistikk/utvikling/jordbruksareal>

⁴ Vedtatt av bystyret i Sandnes 13.10.15.

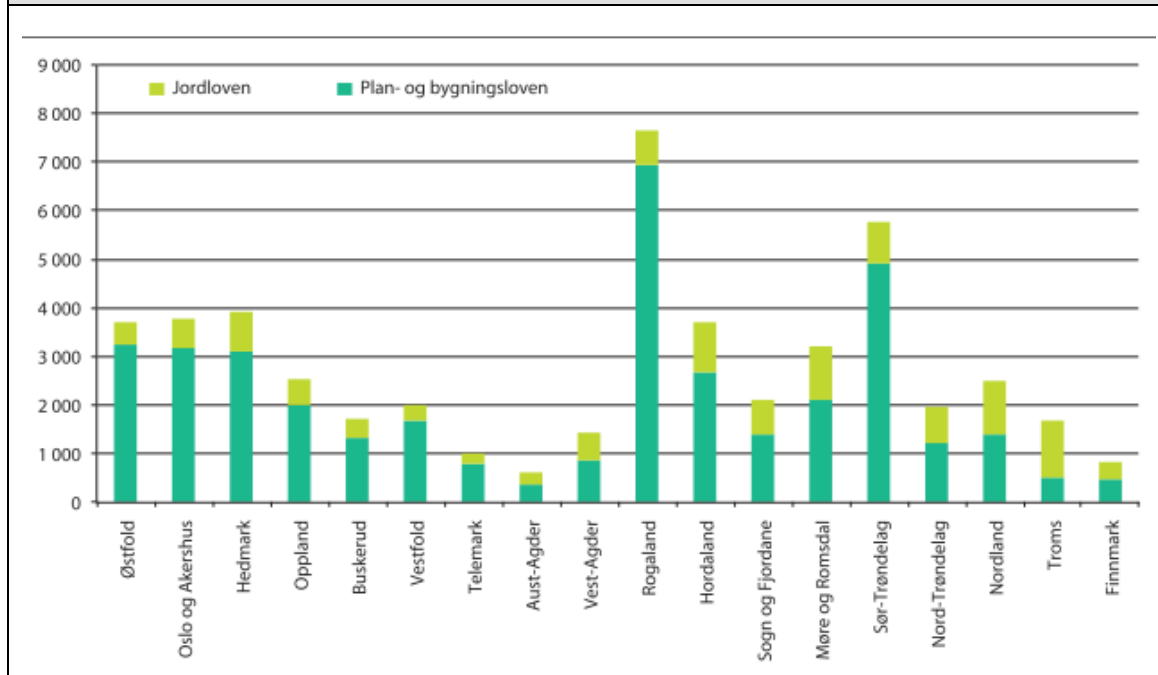
Figur 1 – Omdisponering av jordbruksjord i Norge årene 2005-2015, i dekar. Kilde: SSB.

Tabellen viser at det etter 2005 har vært en betydelig nedgang i antall dekar omdisponert jordbruksjord. Målet om at det ikke skulle omdisponeres mer enn 6000 dekar dyrket jord innen 2010, ble likevel ikke nådd før i 2014.

Regjeringen vedtok i 2011 en kongelig resolusjon om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Denne ble erstattet av en ny nasjonal forventning til regional og kommunal planlegging 12.06.15. Føringerne i den kongelige resolusjonen er retningsgivende og skal legges til grunn for de nye fylkestings- og kommunestyrenes arbeid med planstrategier og planer. I dokumentet fremgår følgende forventning til jordbruk: «Fylkeskommunen og kommunen sikrer viktige jordbruksområder og legger til rette for nye og grønne næringer i tilknytning til jordbruk og skogbruk, som grønt reiseliv, mat med lokal identitet og utnyttelse av bioenergi.» Det fremgår også i dokumentet at det er en viktig planleggingsoppgave å ta vare på god matjord, samtidig som jordvernet balanseres mot storsamfunnets øvrige behov.

I forbindelse med behandling av nasjonal jordvernstrategi proposisjon 127 (2014 - 2015), vedtok Stortinget 08.12.15, at det årlige målet for omdisponering av dyrket mark ikke skal være høyere enn 4000 dekar innen 2020. I dokumentet er det satt opp en tabell som viser fordelingen av omdisponert jordbruksjord per fylke i årene 2007 - 2013. Se figur 2.

Figur 2 – Omdisponering av jordbruksjord i Norge per fylke 2007-2013, i dekar. Kilde: Stortingsproposisjon 127 (2014-2015).



Av figuren ser vi at kommunene i Rogaland omdisponerte betydelig mer jord i perioden 2007 - 2013 enn kommuner i andre fylker. Rogaland er dermed et viktig fylke for å nå regjeringens målsetting for omdisponeringer.

2.2.2 REGIONALE FØRINGER/PLANER

Rogaland fylke har landets tredje største landbruksareal, men er også et område som har hatt stor befolkningsvekst, noe som har krevd økt boligbygging og tilrettelegging for næring. Dette er to motsetninger som kan skape utfordringer.

Fylkestinget vedtok 10.10.00 fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. For å verne om fruktbare jordområder ble det «tegnert» inn en langsiktig grense for landbruk fra Randaberg i nord til Hå i sør. Som et regionalt plangrep ble det vedtatt at Sandnes øst skulle bli et langsiktig utbyggingsområde.

I 2013 ble fylkesdelplanen erstattet av regionalplan for Jæren, og planen er et viktig regionalt styringsredskap. Det fremgår av regionalplan for Jæren (2013) at den årlige omdisponeringen av jordbruksareal på Jæren har blitt redusert etter at fylkesdelplanen fra 2000 ble vedtatt.

Planen inneholder retningslinjer om sterkere styring og vern av regionens landbruks- og grøntområder.

Regionalplan for Jæren stiller krav om at det i kommuneplaner innarbeides retningslinjer for forvaltning av landbruksområder, og at det trekkes klare grenser

mellom disse områdene og utbyggingsområdene i tråd med retningslinjene i regionalplan. Planen omfatter også retningslinjer for antall gårdshus og bygging av nye driftsbygninger.

I 2011 ble regionalplan for landbruk vedtatt av fylkestinget. I planen fremgår det at Rogaland har toppet statistikken når det gjelder avgang av dyrket jord gjennom flere år, og det presiseres at det er viktig at arealgrunnlaget for landbruksdrift blir sikret gjennom et strengt jordvern.

2.2.3 LOKALE FØRINGER/PLANER I SANDNES KOMMUNE

Revisjonskriterier:

- Sandnes kommune har tatt inn langsiktig grense for landbruk og retningslinjer for forvaltning av landbruk.

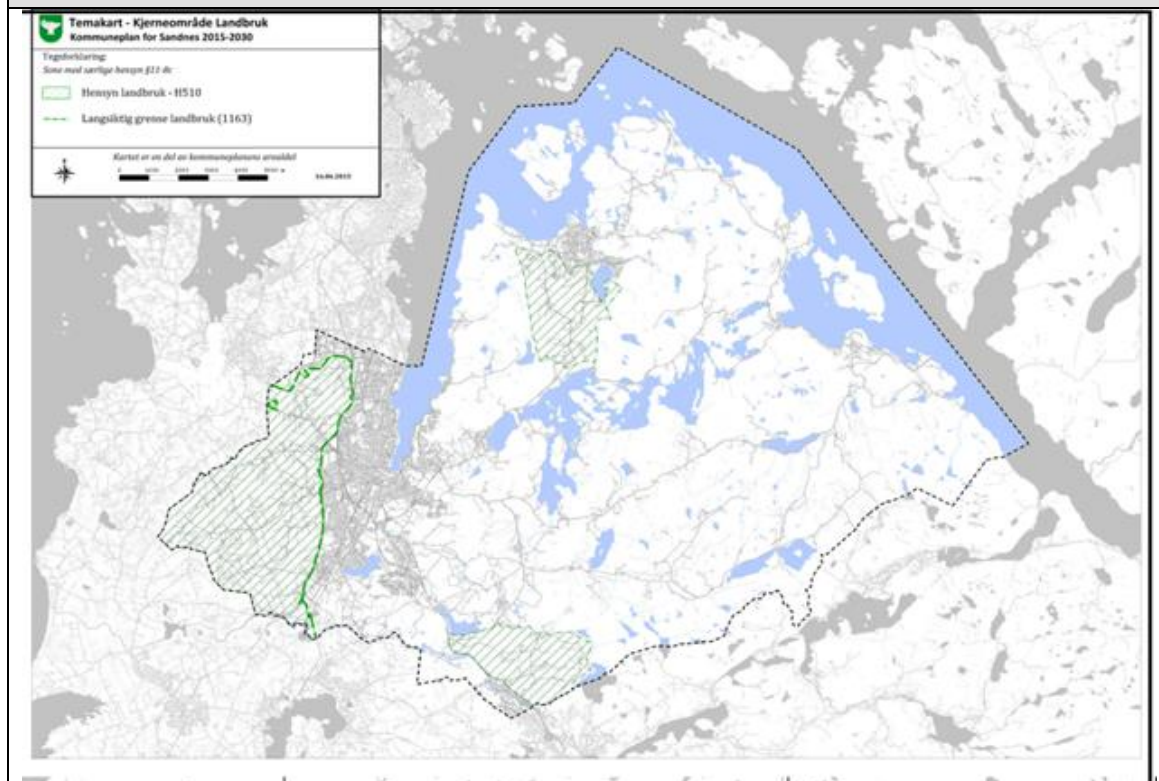
Lokalt er det kommuneplanen, sammen med kommunedeldelplan for landbruk, som er de viktigste interne dokumentene for jordvern. I kommuneplanens samfunnsdel (2015-2030), vedtatt av bystyret 16.06.15, fremgår det at en av føringene for kommuneplanrevisjonen er å sikre langsiktig grense for landbruket og kjerneområder landbruk. I kapitlet om arealstrategier står det:

«Sikre langsiktig perspektiv for matproduksjon

- *Kjerneområde Sandnes vest vises som hensynssone jordvern, på lik linje med kjerneområdene Riska/Jødestad og Bråstein/Tjessem.*
- *Det knyttes retningslinjer til hensynssonene jordvern gjennom KDP Landbruk.»*

Innenfor disse områdene skal arealforvaltningen sikre at ressursgrunnlaget gir grunnlag for et bærekraftig landbruk. Figur 3 viser oversikt over områdene. Den mørkegrønne streken viser den langsiktige grensen.

Figur 3 – Kjerneområde landbruk i Sandnes kommune . Kilde: kommuneplanen samfunnsdel - 2015-2030.



I tillegg har Sandnesmarken fått en grense for utbygging. I kommunedelplanen for landbruk fremkommer det at av det totale jordbruksarealet i kommunen, har 66 prosent fått et ekstra vern for utbygging.

Kommuneplanen for 2015 – 2030 inneholder en rekke mål og strategier for ulike områder. Det er ikke satt opp noen konkrete mål for jordvern utover at det under miljøvern står: «Kommunen skal forvalte naturressursene, det biologiske mangfoldet, kulturminnene og verdifull landbruksjord på en bærekraftig måte.» Under næring og kultur står det at kommunen skal: «Tilrettelegging av areal for landbruksbedrifter som vokser, men som ikke har kommet opp i størrelse for fabrikkmessig produksjon.»

I kommunedelplan for landbruk er retningslinjene som er vedtatt i regionalplanen for Jæren, tatt inn. Retningslinjene beskriver blant annet regler for bruksrasjonalisering, bruk av ledige driftsbygninger, gårdshus til drift, med mere.

Miljøplanen 2015 – 2030 for Sandnes kommune inneholder noen resultatmål for jordvern:

Resultatmål:

- Sandnes kommune skal føre en aktiv jordvernpolitikk som sikrer langsiktig og god forvaltning av produksjonsjord til beste for samfunn og miljø.
- Områdene vest for langsiktig jordbruksgrense og kjerneområdene for jordbruk (Bråstein-Tjessem og sør-vest for Riska) skal bevares som jordbruksområder. I disse områdene skal jordbruksdriften gis langsiktig forutsigbarhet og gode utviklingsmuligheter.
- Sandnesmarkå skal forvaltes i samsvar med retningslinjene for disse områdene slik at landbruket gis forutsigbarhet og utviklingsmuligheter.

Tiltak:

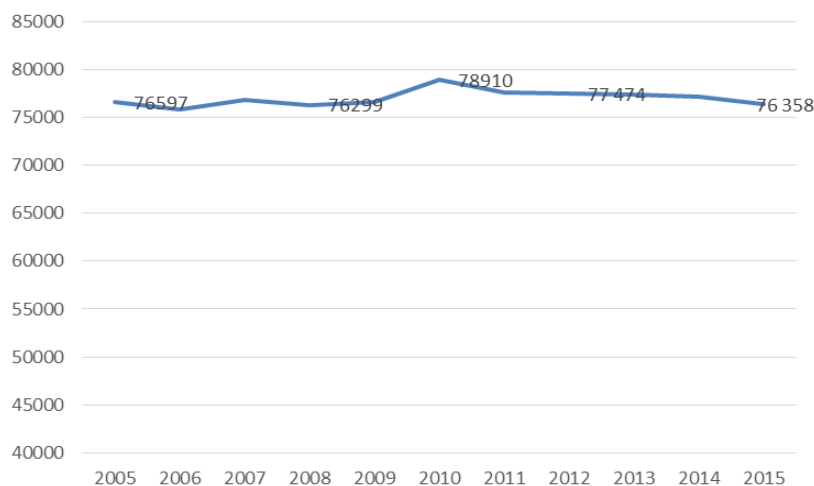
- Landbruksplanen for Sandnes gir nærmere føringer for framtidsrettet og bærekraftig jordbruk i Sandnes, inkludert jordvern, og det vises til denne.

2.3 JORDBRUKSAREAL OG OMDISPONERINGER

2.3.1 JORDBRUKSAREAL

Statistisk sentralbyrå har statistikk over jordbruksareal i drift. Indikatoren består av to delindikatorer: fulldyrket jord og innmarksbeite. Figur 4 viser oversikt over jordbruksareal i drift i Sandnes kommune for årene 2005 – 2015.

Figur 4 – Jordbruksareal i drift i Sandnes kommune, oppgitt i dekar. Kilde: KOSTRA-statistikken – SSB.



Av figuren ser vi at det har vært en relativt stabil antall dekar jordbruksareal, men i 2010 var en liten økning i antall dekar jordbruksjord. Figuren viser at det etter 2010 har vært en liten nedgang i antall dekar jordbruksjord.

Jordbruksarealet i drift bestod i 2015 av ca.:

59,6 prosent fulldyrket jord

0,5 prosent overflatedyrket jord

39,9 prosent innmarksbeite

2.3.2 OMDISPONERING AV JORDBRUKSJORD I SANDNES

I Norge er det gjennom lovverket et relativt strengt jordvern. I jordloven § 9 står det⁵: «Dyrket jord må ikke brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikke disponeres slik at den ikke blir egnet til jordbruksproduksjon i fremtiden».

Videre fremgår det i samme paragraf at en i «særlig høve» kan gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering av forhold finner at jordbruksinteressene bør vike. I rundskriv 1-2013 fra landbruks- og matdepartementet fremgår det at det skal tas hensyn til godkjente planer etter plan og bygningsloven, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet omdisponeringen vil gi.

Da regjeringen i 2004/2005 og i 2015 satte målkrav til maksimum antall dekar jord som skal omdisponeres, forplikter det den enkelte kommune til å bidra til å nå målene. Det ble likevel ikke oppgitt hvor mye den enkelte kommune skulle bidra.

På tross av et strengt jordvern er det åpnet opp for omdisponeringer av både dyrket jord og dyrkbar jord. Reglene for dette finner en i jordloven og i plan- og bygningsloven.

Omdisponering av dyrket og dyrkbar jord kan foregå på to måter:

1. Bystyret vedtar en endring i kommuneplanens arealdel.
2. Kommunen, enten gjennom administrativ fullmakt eller gjennom politisk behandling, innvilger en søknad i fra en jordbrukseier om dispensasjon.

Selv om bystyret vedtar en endring i kommuneplanens arealdel, så blir ikke dette regnet som en reell omdisponering i statistikken før reguleringsplanen for området er godkjent.

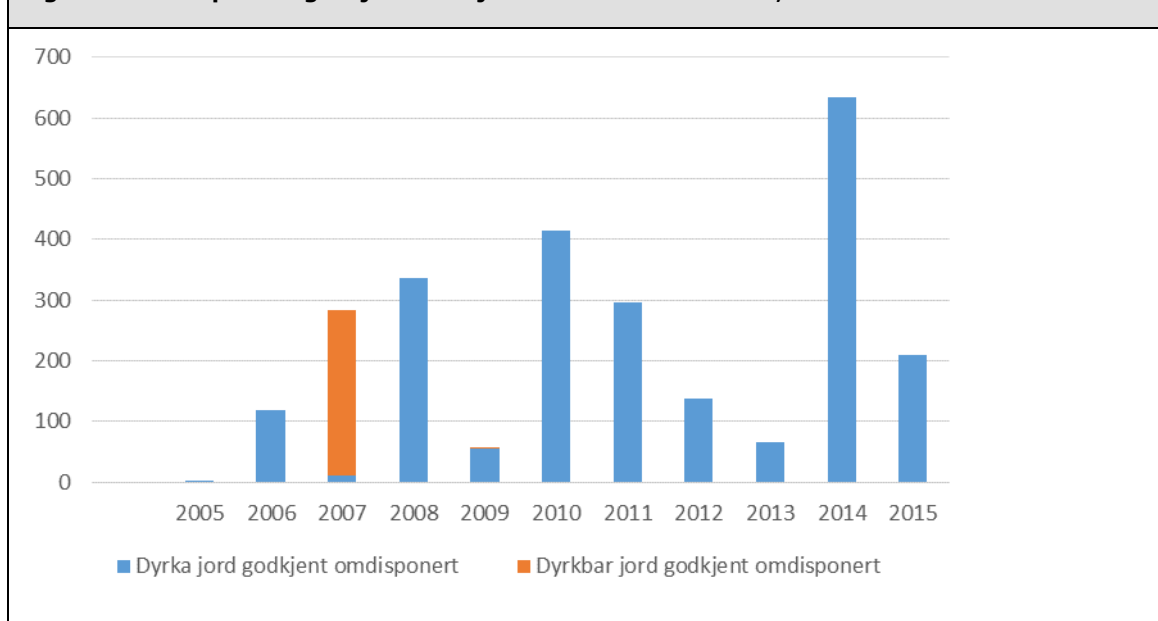
Revisjonskriterier

- Sandnes kommune skulle bidra til at Norge nådde det nasjonale målet fra 2005 om at antall dekar jordbruksjord som ble omdisponert i Norge, var lavere enn 6000 dekar innen 2010.⁶
- Sandnes kommune har planlagt tiltak for å bidra til at det nasjonale målet om at antall dekar jordbruksjord som blir omdisponert i Norge er lavere enn 4000 dekar, innen 2020.

Sandnes kommune har i perioden 2005 – 2015 omdisponert totalt 2552 dekar jordbruksjord. I snitt utgjør dette 232 dekar per år. Figur 5 viser en oversikt over omdisponering av jordbruksjord i Sandnes kommune i årene 2005 – 2015.

⁵ Lovteksten står opprinnelig på nynorsk. Har «oversatt» til bokmål. ks

⁶ Siden vedtaket fra 2015 gjelder for fremtiden tar ett av revisjonskriteriene utgangspunkt i målet i fra 2005.

Figur 5 – Omdisponering av jordbruksjord i Sandnes kommune, i dekar. Kilde: SSB.⁷

Med unntak av årene 2007 og 2009 har all omdisponering av jordbruksjord kommet fra dyrket jord. Det har vært store svingninger i antall dekar omdisponert de ulike årene. I årene 2011 – 2013 var det en klar nedgang i antall dekar dyrket jord som ble omdisponert i forhold til 2010, men i 2014 ble 634 dekar dyrket jord omdisponert. Dette er den største omdisponeringen som ble gjort i årene 2005 – 2015. Dersom en sammenligner utviklingen i omdisponeringer fra 2006 – 2010 mot 2011 – 2015, får en at kommunen har omdisponert følgende:

2006 – 2010: 1209 dekar

2011 – 2015: 1342 dekar

En av informantene påpeker at det er uheldig at det i KOSTRA-statistikken for omdisponering av dyrket jord ikke skilles mellom innmarksbeite, fulldyrket jord og overflatedyrket jord. Dette skillet kommer ikke frem, og alt, selv om det er et innmarksbeite med en skråning med stein, fremkommer under dyrket jord.

Sandnes kommune har gjennomgått omdisponeringene fra 2010 – 2015⁸, og tabell 2 viser en oversikt over hvilke type jord som ble avsatt og hva som var de største reguleringsplanene som lå til grunn for reduksjonen i jordbruksareal.

⁷ Dette gjelder både vedtatte reguleringsplaner og søknader om omdisponering av dyrket eller dyrkbar jord etter jordloven § 9 og 12.

⁸ Omdisponeringer foretatt etter plan og bygningsloven (PBL).

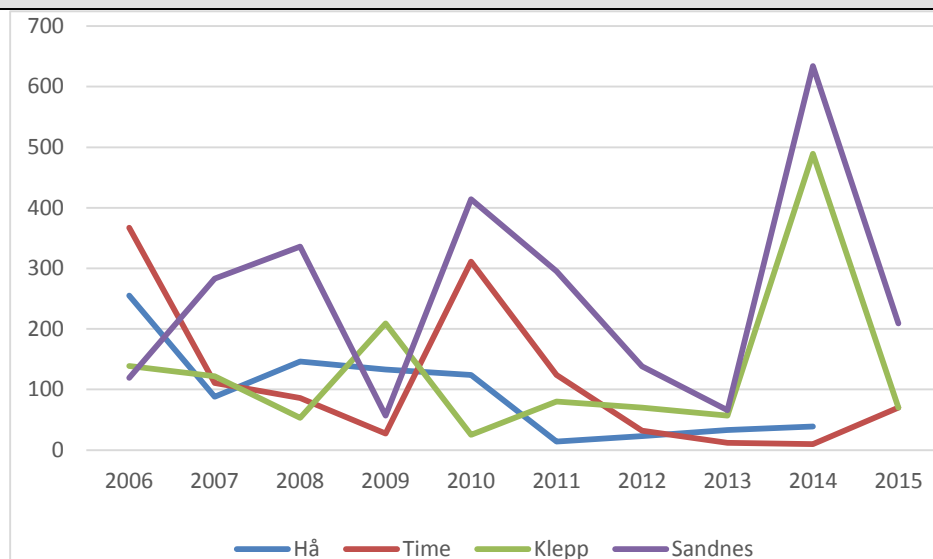
Tabell 2 – Oversikt over omdisponeringer 2010 – 2015, og de største planene som var grunnlag for omdisponeringen. Kilde: Avdeling for samfunnsplan Sandnes kommune.

År	Rapportert KOSTRA avgang etter PBL	Fulldyrket jord	Innmarksbeite	De største planene som ligger til grunn for tallene.
2010	414	170	243	Steinbrudd, Velde pukk. Massedeponiområde Kylls, Hove (boligfelt Au9 og Au10, Stangelandsforen bolig.
2011	295	217	78	Kleivane, områderegulering bolig Åse gård, Områderegulering bolig
2012	96	70	26	Ganddal (Ga01) bolig Bratlebø gård (felt B2 og B4) bolig Kleivane (felt B6 og B8) bolig
2013	66	46	19	Torsteinsfjellet, masseuttak
2014	630	448	182	Vagle Næringsområde
2015	203	200	3	Hana Ha07 Ha08 ved Rv13, bolig Hommersåk Ho14 bolig

Tabellen over viser oss at store deler av omdisponering tas av fulldyrket jord. I 2014 utgjorde omdisponeringen av Vagle næringsområde 563 dekar.

Sammenligning omdisponering andre Jærkommuner

Neste figur viser omdisponering av dyrket og dyrkbar jord i kommunene Hå, Time, Klepp og Sandnes for årene 2006 - 2015.

Figur 6 – Omdisponering av jordbruksjord i Jær-kommunene de siste årene, i dekar. Kilde: SSB.⁹

⁹ Dette gjelder både vedtatte reguleringsplaner og søknader om omdisponering av dyrket eller dyrkbar jord etter jordloven § 9 og 12.

En ser av figuren at Sandnes har omdisponert mer areal enn de andre kommunene. Dette henger blant annet sammen med at Sandnes har større areal enn Hå, Time og Klepp, slik at grafene ikke blir direkte sammenlignbare. Sandnes kommune er i tillegg en by i vekst, og kan på den måten ha et mer press på arealet enn ikke bykommuner.

For å undersøke om befolkningsutviklingen kan være med å forklare hvorfor Sandnes har omdisponert mer areal enn de andre, har vi i neste tabell sett på befolkningsutviklingen for årene 2005 til 2015. Vi har også tatt med tall for Sola kommune og Stavanger kommune.

Tabell 3 – Befolkningsutvikling fra 01.01.05 til 01.01.16 oppgitt i prosent. Kilde: Folketall – SSB.		
Kommune	Økning i prosent	Økning i antall innbyggere
Stavanger	16,36	18653
Hå	25,75	3807
Time	28,43	4111
Sandnes	29,86	17202
Klepp	30,50	4434
Sola	31,59	6264

Tabellen viser at alle kommunene har hatt en god befolkningsutvikling. Hå, som har den laveste befolkningsutviklingen, var den kommunen som omdisponerte minst jordbruksareal. Stavanger fikk i perioden 2005 til 2015 1451 flere innbyggere enn Sandnes.

All omdisponering går ikke nødvendigvis til boligformål, men kan også gå til for eksempel næringsformål. Likevel kan det være interessant å se sammenheng mellom omdisponert areal i forhold til befolkningsutviklingen. Tabellen nedenfor viser hvor mye jordbruksareal (dyrket og dyrkbarjord) som ble omdisponert per økte innbygger i 2005 – 2015.

Tabell 4 – Omdisponert areal i dekar per økte innbygger i årene 2005-2015. Kilde: SSB og Rogaland Revisjon.	
Kommune	Endring jordbruksareal per økte innbygger (dekar/økte antall innbyggere)
Stavanger	0,04
Sandnes	0,15
Hå	0,22
Time	0,28
Klepp	0,30
Sola	0,45

Tabellen viser at Stavanger kommune har omdisponert minst jordbruksjord per økte innbygger, noe som nok henger sammen med at det meste er utbygd og mer utbygging krever økt arealtetthet. Sandnes kommune har omdisponert nest minst jordbruksareal per økte innbygger, og Sola kommune har omdisponert mest.

For å møte en befolkningsvekst må kommunene være i forkant av utviklingen, og det er viktig å huske at det går noen år fra en reguleringsplan er vedtatt og dermed tatt med i omdisponeringsstatistikken, til et boligområde er innflyttingsklart.

Nytt overordnet jordvernmål

Målet om 4000 dekar ble vedtatt av Stortinget etter at kommuneplanen og kommunedelplanen for landbruk var vedtatt. 08.03.16 sendte landbruksministeren ut et skriv til kommunene om dette, og Sandnes kommune la i april og mai dette skrevet frem for kommuneplankomiteen og formannskapet som en orienteringssak. Sandnes kommune har ikke iverksatt noen tiltak utover de bestemmelser og retningslinjer som fremgår av kommuneplanen og kommunedelplan for landbruk.

2.4 UTVIKLING I DISPENSASJONSSAKER I LNF-OMRÅDE

I et rundskriv fra Landbruks- og matdepartementet (2013), som omhandler omdisponering og deling, fremgår det at det er kommunen selv som avgjør alle søknader om deling og omdisponering, og at fylkesmannen er klageinstans.

I Sandnes kommune er det delegert til byggesaksjefen å behandle dispensasjonssaker. Men saker som er av prinsipiell karakter og kan skape presedens skal behandles av utvalget for byutvikling. Det er utvalget for byutvikling som er kommunens klageinstans i dispensasjonssaker, og fylkesmannen er endelig klageinstans.

Saksbehandling av dispensasjonssaker

Byggesaksavdelingen behandler dispensasjonssøknader innen:

- bruksendring driftsbygninger
- deling av landbrukseiendom for å bygge folgehus (hus nr. 2/3)
- bygge fritidsboliger på ubebygde tomt
- massefyllinger

Det er fast praksis at landbrukskontoret uttaler seg i alle dispensasjonssaker. Informanter fra byggesaksavdelingen oppgir at landbrukssjefens uttalelse tillegges stor vekt ved den administrative saksbehandlingen av søknaden. Kommunen tar utgangspunkt i regelverket ved behandling av jordvernsaker, og vi får opplyst at kommunen har en streng jordvernpraksis.

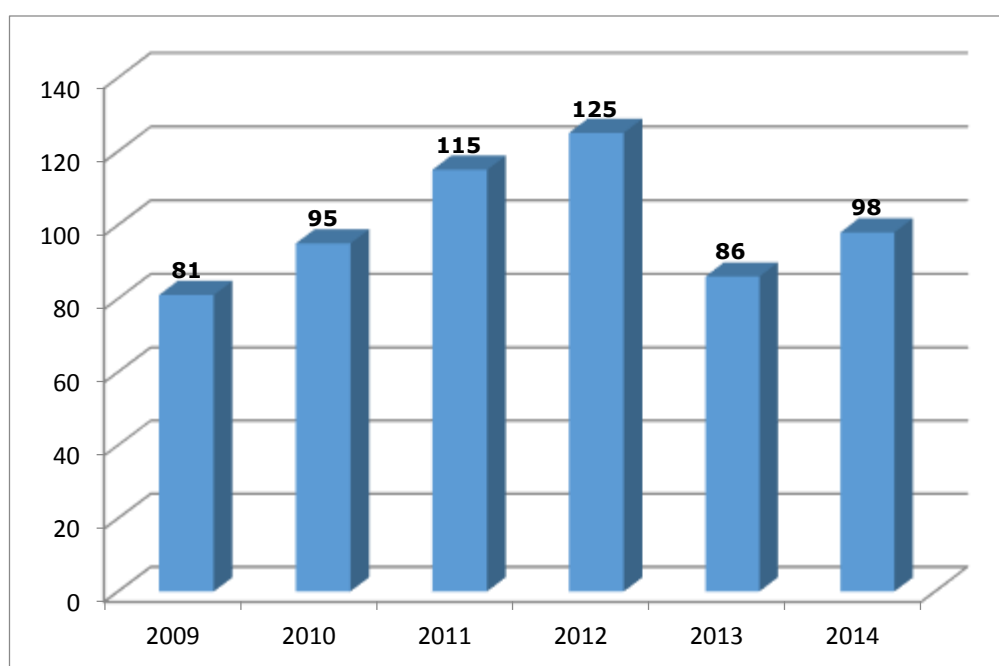
En dispensasjonssak blir som hovedregel ikke sendt på høring når administrasjonen er negativ til søknaden. Dersom utvalg for byutvikling er positive til søknaden, blir saken vanligvis sendt tilbake til administrasjonen for at de skal sende saken på høring. Dersom administrasjonen vil innvilge en søknad etter klage, sender administrasjonen saken på høring.

Dersom kommunen fatter vedtak om avslag, blir ikke saken sendt på høring til fylkesmannen. Dersom søker klager, blir saken sendt på høring til fylkesmannen før klagen blir lagt frem til behandling i utvalget for byutvikling. I dispensasjonssaker hvor kommunen er positiv til omdisponering, blir saken sendt på høring til fylkesmannen før vedtak fattes.

Utvikling i antall dispensasjoner i de ti kommunene som er omfattet av Regionalplan Jæren

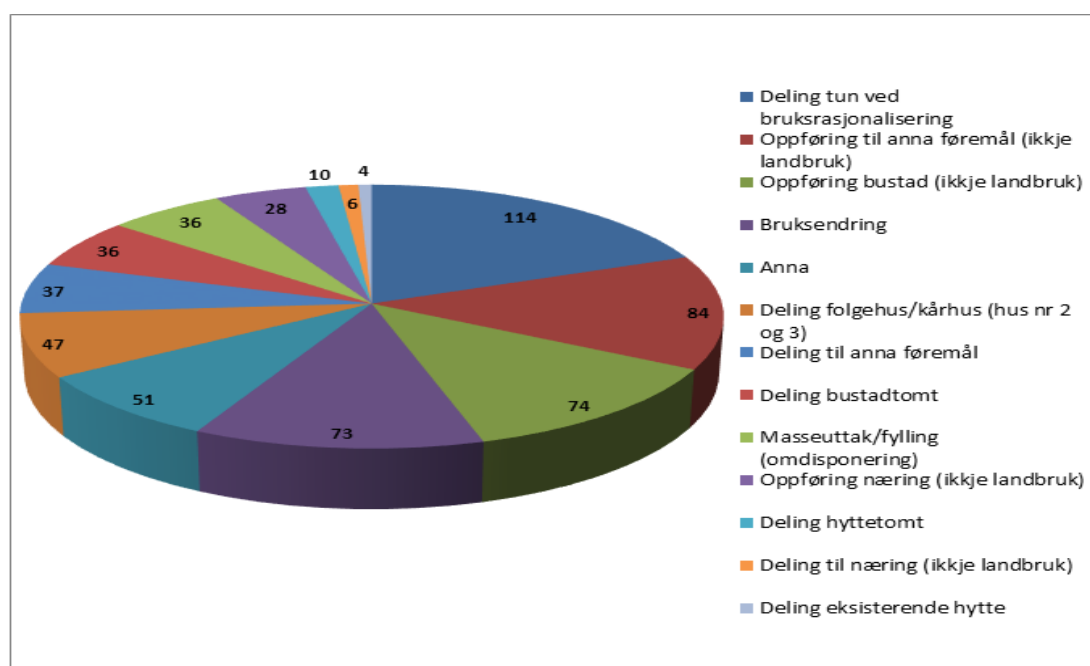
Fylkesmannen har statistikk som viser oversikt over antall dispensasjonssaker som er sendt på høring til fylkesmannen i årene 2009 – 2014 samlet for ti kommuner på Jæren.

Figur 7 – Antall dispensasjonssøknader fra plan og bygningsloven § 19 som fylkesmannen har mottatt til høring, fra de ti kommunene innenfor Regionalplan Jæren i perioden 2009 - 2014 (kilde: notat fra fylkesmannen i Rogaland).



Figuren viser at det var en økning i dispensasjonssaker frem til 2012, men etter dette har antallet dispensasjonssaker blitt redusert.

Figuren 8 viser hvilke type dispensasjonssaker som de ti kommunene sendte til høring i perioden 2009 – 2014.

Figur 8 – Formål med dispensasjonene i perioden 2009–2014. Kilde: Fylkesmannen i Rogaland.

Figuren viser at de største formålene til dispensasjonssaker er:

- deling av tun ved bruksrasjonalisering
- oppføring av bygg til annet formål
- masseuttak/fylling (omdisponering)
- oppføring næring
- deling hyttetomt
- deling folgehus/kårhus

Statistikken viser ikke det endelige tallet for hvilke dispensasjonssaker som til slutt ble godkjent. Dette tallet er lavere fordi:

- Noen saker ble trukket av søker/ikke gjennomført.
- Noen saker ble avslått av kommunen.
- Noen saker hvor kommunen sa ja, ble påklaget av fylkesmannen og klagen ble tatt til følge.
- Noen saker hvor kommunen sa ja, ble påklaget av fylkesmannen, men kommunen opprettholdt sitt vedtak og settefylkesmannen tok klagen til følge.

Dispensasjonssaker i Sandnes

Kommunen har i dag ingen statistikk over hvor mange dispensasjonssaker som den behandler og utfallet av disse, men landbrukskontoret har i årsrapportene oppgitt antall saker det etter plan- og bygningsloven har gitt uttalelse til.

I årene 2013-2015 har landbruksavdelingen gitt følgende antall uttalelser etter plan- og bygningsloven.

Tabell 5 – Antall uttalelser i saker etter plan- og bygningsloven. Kilde: Årsrapporter 2013-2015 fra landbrukskontoret.

2013	2014	2015
33	30	28

Landbrukssjefen opplyser at det for flertallet av sakene er gitt en negativ innstilling. Det er likevel noe usikkert om dette er alle sakene, da byggesaksavdelingen mener at de har flere saker enn dette. Slik sakene er registrert i Public 360, er det vanskelig å finne ut hvilke saker som gjelder LNF-områder. Dette gjør at kommunen ikke har en full oversikt over alle dispensasjonssaker i LNF-områder.

Vi har derfor sett nærmere på de dispensasjonssaker som ble behandlet av utvalget for byutvikling i årene 2014 – 2016 (til og med september). Det kan, blant annet på grunn av klagerettigheter, være en lang prosess å få endelige svar på søknader om dispensasjon. Søkeren har klagerett etter forvaltningsloven og fylkesmannen har klagerett dersom kommunen innvilger et vedtak som kan være i strid med jordloven og/eller plan- og bygningsloven. Mange av sakene blir derfor behandlet i utvalget flere ganger.

Flertallet av klagene er knyttet til fradeling av tomt.

Tabell 6 viser en oversikt over antall innvilgede og ikke innvilgede saker første gang de ble behandlet i utvalget for byutvikling, enten som klagesak eller på grunn av at saken var av prinsipiell karakter.

Tabell 6 – Oversikt over søknadsbehandling – antall innvilgede og ikke innvilgede saker første gang sak ble behandlet i utvalget for byutvikling i perioden 2014 – august 2016. Kilde: Sandnes kommune – saker behandlet i utvalg for byutvikling.

Sak	Administrativ innstilling	Politisk vedtak
Innvilget	2	6
Ikke innvilget	14	8
Sak sendt tilbake til administrasjonen for videre utgreiing		2

En ser av tabellen at utvalget for byutvikling innvilger flere søknader enn det administrasjonen innstiller på. Informanter i fra kommunen oppgir at dette kan henge sammen med at de folkevalgte kan bli utsatt for tettere påvirkning fra innbyggere enn det kommunens ansatte blir, og at de tar hensyn til andre argumenter som for eksempel helsemessige argumenter. Det kan også henge sammen med politiske synspunkter.

Vi har prøvd å gjennomgå de endelige resultatene av sakene over, men flere av sakene er påklaget og er ikke endelig avgjort ennå. Per 23.09.16 er situasjonen som følger:

Tabell 7 – Oversikt over endelig vedtak for sakene som ble lagt frem i utvalget for byutvikling i perioden 2014 til første halvår 2016. Kilde: Sandnes kommune – saker behandlet i utvalg for byutvikling.	
Endelige utfall saker	Antall
Innvilget	3
Innvilget delvis	2
Ikke innvilget	2
Til behandling hos administrasjonen	1
Til behandling hos fylkesmannen	6
Klagefrist ikke utløpt	1
Til behandling hos settefylkesmann	1

Behandling av dispensasjonssaker etter jordloven

Det er landbrukssjefen som har fullmakt til å avgjøre fradelingsaker etter jordloven § 12, og formannskapet skal behandle klagesaker.

Statistikk i fra KOSTRA (SSB) viser følgende antall saker etter jordloven § 12:

Tabell 8 – Søknader om omdisponering av dyrket eller dyrkbar jord etter jordloven. Kilde: KOSTRA-statistikken - SSB.				
	2012	2013	2014	2015
Antall søknader om omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord	2	2	3	1
Antall innvilgede søknader om omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord	2	0	2	1
Antall avslåtte søknader om omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord	0	2	1	0

Det er totalt medgått 52 dekar til omdisponeringer etter jordloven i perioden 2012 – 2015.

Revisjonen har gjennomgått de saker som er behandlet som klagesaker av formannskapet i perioden 2014-2016, og har funnet to saker som har betydning for LNF-areal. Den ene saken var en søknad om å fradele folgehuset, hvor saken først ble behandlet av utvalg for byutvikling. Rådmannen la frem en negativ innstilling, men utvalget vedtok å gi søkeren dispensasjon. Da fradelingen også skal behandles etter jordloven, ble saken lagt frem for formannskapet. Formannskapet gikk inn for å fradele ca. to dekar i tråd med søknad.

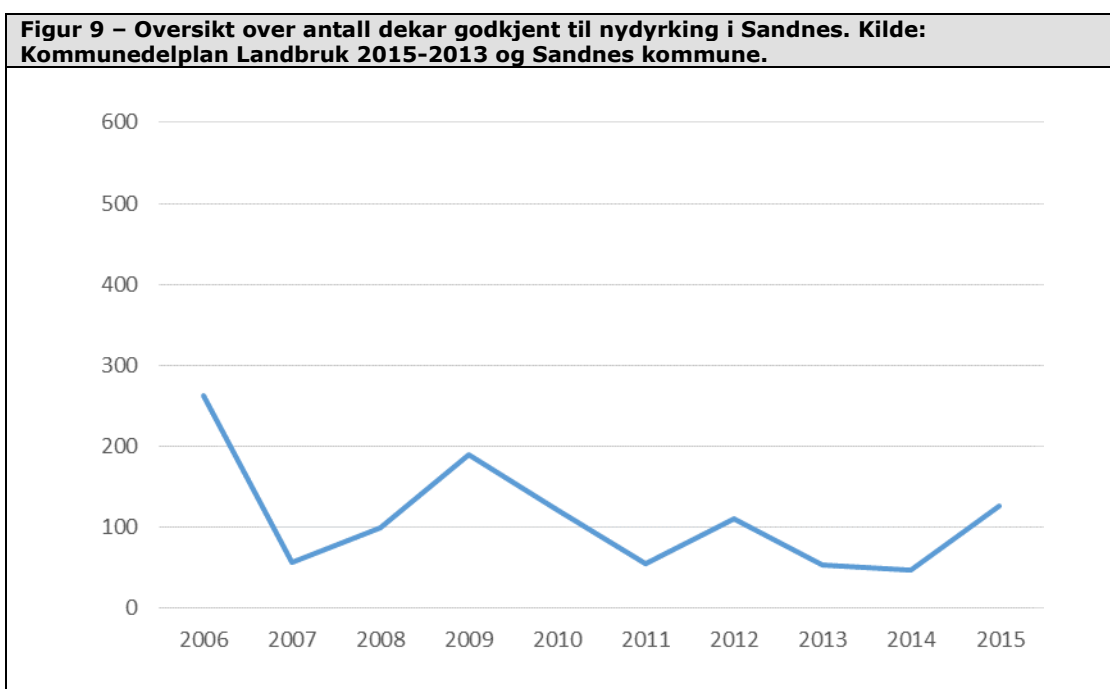
Den neste saken gjaldt en søknad om å bygge et redskapshus/kjølerom ved å omdisponere 14 dekar fulldyrket jord. Søkerens gård ligger innenfor langsiktig grense for landbruk og innenfor kjerneområde landbruk. Rådmannen innstilte på avslag og anbefalte søker å finne alternativ plassering hvor en ikke tok fulldyrket jord i bruk. Formannskapet ga søkeren medhold.

2.5 NYDYR KING

Nydyrking innebærer at en tar i bruk jord som tidligere ikke har vært dyrket. Jordeier må søke kommunen om tillatelse til nydyrking. Ifølge Norsk institutt for bioøkonomi er det stort potensial for nydyrking, men det er også avveininger som må gjøres. Dette henger sammen med at nydyrking kan ha uønskede miljøkonsekvenser for eksempel i form av redusert biologisk mangfold, økt utslipp av klimagasser og ødeleggelser av kulturminner.

Siden 2006 har Sandnes kommune årlig hatt mellom 5 og 13 søknader om nydyrking av jord. I slike saker kan det være en konflikt mellom ulike interesser hvor bonden ønsker nydyrking, mens fylkeskommunen eller riksantikvaren er opptatt av å verne kulturminner. Noen av søknadene får avslag, helt eller delvis, sistnevnte ved at deler av området det er søkt om ikke blir godkjent til nydyrking.

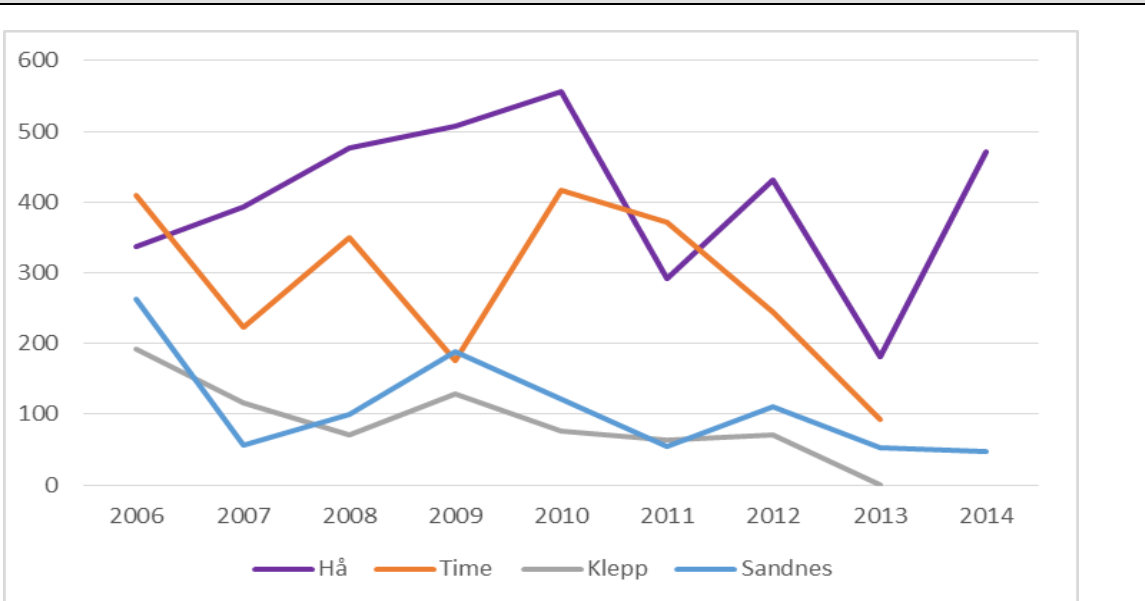
Figur 9 viser hvor mange dekar som årlig ble godkjent til nydyrking.



Vi ser av grafen at det varierer fra år til år hvor mye jord som godkjennes til nydyrking. I perioden 2006 – 2015 ble det gitt tillatelse til nydyrking av 1121 dekar jord.

Figur 10 viser oversikt over hvor mye jord som ble godkjent til nydyrking i Sandnes, Klepp, Time og Hå kommune i årene 2006 – 2014.

Figur 10 – Godkjent nydyrket areal i Jærkommunene de siste årene, i dekar.
Kilde: SSB¹⁰.



Av figuren ser vi at det kun er Klepp kommune som har mindre nydyrking enn Sandnes kommune. Både Time kommune og Hå kommune har mer nydyrking enn Sandnes.

Jordens kvalitet

En av problemstillingene vi skal prøve å svare på er om kvaliteten på jorden som er nydyrket er av samme kvalitet som den jorden som bygges ned. Landbrukssjefen oppgir at kommunen ikke har oversikt over jordens kvalitet, men landbrukskontoret oppgir at det pågår et arbeid med kartlegging av kvaliteten på jorden i Sandnes. Når dette arbeidet er ferdig, vil det kunne være lettere å si noe om dette.

På et generelt grunnlag oppgir landbrukskontoret at den beste av jorden nok allerede er dyrket, slik at søknader om nydyrking nok er på mindre fruktbar jord. Men nydyrking på disse områdene kan likevel gi gode avlinger etter noen år.

2.6 AREALFORBRUK NYE DRIFTSBYGNINGER

Gårdeiere har mulighet til å bygge driftsbygninger og andre bygg som er relatert til jordbruksdrift uten å søke om dispensasjon. Dette kommer dermed ikke med i KOSTRA-statistikken for omdisponeringer.

Sandnes kommune har på forespørsel gjennomgått de saker hvor det ble søkt om og innvilget bygging av driftsbygninger og tilbygg tilknyttet driften av landbruket i 2013 og 2015. Gjennomgangen ble gjort manuelt, da kommunen ikke rapporterer om dette. I denne perioden kom det inn 40 søknader og flesteparten av søknadene gjaldt driftsbygninger. Noen av søknadene innebar å rive gammel driftsbygning og bygge ny. Totalt ble det innvilget tillatelse til bygging av ca. 28 dekar. Rådmannen kan ikke

¹⁰ Antall søknader om nydyrking etter jordloven innvilget i prosent av søknader i alt

stoppe omdisponering/bygging av driftsbygninger som er i tråd med LNF-formålet. Rådmannen kan kun vurdere om bygget oppfyller tekniske krav o.l.

2.7 KOMMUNEPLANPROSESSEN

Revisjonskriterier

- Sandnes kommune skal ta jordvern hensyn i kommuneplanprosessen.

Arbeidet med kommuneplanen er en lang prosess, hvor en starter arbeidet allerede rett etter nytt valg. Sandnes kommune har nedsatt en kommuneplankomité som består av 15 folkevalgte, og det er opprettet ulike administrative grupper. Landbrukskontoret deltok i flere arbeidsgrupper ved utarbeidelse av forrige kommuneplan, og landbrukssjefen er nå med i en av arbeidsgruppene. Rådmannen legger frem orienteringssaker og behandlingssaker for kommuneplankomiteen.

Kommuneplanen 2011 - 2025

Representant fra fylkesmannen oppgir at de har hatt en del krevende saker knyttet til jordvern i Sandnes. Dette gjaldt særlig i forbindelse med kommuneplanen for 2011-2025, hvor kommunen ønsket utbygging av Vatneli, mens fylkesmannen mente at dette ikke var en del av regionalplanen og at Vatneli er et godt jordområde. Etter flere meklingsmøter trakk kommunen Vatneli ut av planen.

En sak som fylkesmannen og Sandnes kommune ikke ble enige om, var LNF-området Austrått (AU 22). Det ble behandlet av departementet, og kommunen fikk ja til å bygge ut deler av området. Da saken kom opp til politisk behandling, valgte de folkevalgte likevel å beholde det som et LNF-område.

Kommuneplanen 2015-2030

29.04.14 vedtok bystyret forslaget til kommuneplanen, og at høring skulle iverksettes. Fylkesmannen kom med flere innsigelser til kommuneplanen, og flere av disse gjaldt jordvern:

- seks områder var foreslått som boligområde i konflikt med jordvern hensyn.
- seks andre områder var foreslått omdisponert i strid med jordvern hensyn.
- avgrensningen av langsiktig grense for landbruk.

På bakgrunn av høringen ble det gjort noen justeringer, og nytt utkast til kommuneplanen ble sendt på tillegghøring våren 2015. Fylkesmannen hadde innsigelser, og det ble gjennomført mekling 19.05.15. Det ble blant annet gjort justeringer for langsiktig grense for Vatneli.

16.06.15 vedtok bystyret i Sandnes endelig kommuneplan for 2015-2030. Avdeling for samfunnsplan har oppgitt at det totalt ble vedtatt endret arealstatus på 5331 dekar. Av dette utgjør 2410 dekar jordbruksareal. 1751 dekar jordbruksareal er relatert til

omdisponeringer knyttet til Sandnes øst, og 659 dekar jordbruksareal er omdisponeringer andre steder i kommunen.

2.8 UTFORDRINGER OG UTVIKLING FRAMOVER

2.8.1 UTFORDRINGER

I kommunedelplanen for landbruk (2015-2030) fremkommer det at det er tre store utfordringer for matjorden i Sandnes:

- nedbygging av jord
- opsjonsavtaler
- utleie av ledige driftsbygninger

Nedbygging av jord har vi allerede omtalt flere ganger i rapporten. Opsjonsavtaler er en avtale som en utbygger inngår med grunneier om forkjøpsrett til å kjøpe jorden. Opsjonsavtalen kan innløses dersom jorden blir omregulert til utbygging. Dette er vanlig praksis. Sandnes tomteselskap er ett av selskapene som har opsjonsavtaler i Sandnes. Ifølge daglig leder har tomteselskapet i dag opsjonsavtaler med tre¹¹ grunneiere. Tomteselskapet oppgir at det ikke har opsjonsavtaler i den langsiktige grensen for vern mot utbygging. Opsjonsavtaler er ikke offentlige, slik at det ikke er mulig å få oversikt over hvem som har inngått opsjonsavtaler, hvor mange avtaler som finnes, varighet og i hvilke områder. Flere informanter oppgir at dette er en utfordring, blant annet med utgangspunkt i at de grunneierne som har slike avtaler nok ikke er så interessert i å investere og drive jorden aktivt, når de vet at jorden om noen år muligens skal bygges ut.

I kommunedelplanen for landbruk fremkommer det at det er stor interesse fra næringslivet å leie landbruksbygg for eksempel til lager. Det kan føre til at matproduksjon må vike for annen næring, som kan gi mer inntekter. Det må søkes kommunene om tillatelse til utleie av driftsbygninger, men ifølge kommunedelplanen for landbruk er det noen som leier ut ulovlig. Informant i fra fylkesmannen oppgir at de folkevalgte i Sandnes oftere innvilger utleie til for eksempel kontor og lager enn det fylkesmannen utfra et jordvernperspektiv mener en bør. I kommunedelplanen for landbruk foreslås det at det bør gis færre dispensasjoner til bruksendring av driftsbygninger, og at det må gjennomføres flere kontroller av driftsbygninger.

2.8.2 FREMTIDIGE OMDISPONERINGER

Sandnes kommune ligger geografisk plassert slik at E-39 og jernbane fra Sørlandet til Rogaland naturlig må legges gjennom kommunen. En mulig ny trase for E-39 og dobbeltsporet kan føre til flere omdisponeringer av jordbruksareal. Et annet prosjekt som også kan føre til omdisponeringer er ny trafo for Lyse på ca. 200 dekar.

¹¹ I tillegg har de noen andre avtaler er i samarbeidene selskap.

3 VURDERINGER

Omdisponeringer

Rogaland er det fylket i landet med mest omdisponeringer av jordbruksjord. Skal en lykkes med å nå det nasjonale målet må kommunene i Rogaland foreta færre omdisponeringer.

Sandnes kommune er en av de store landbrukskommunene i landet, men er samtidig en storbykommune. Dette gjør at det må tas prioriteteringer. Kommunen har i dag ca. 0,8 prosent av alt jordbruksareal i drift i landet. Gjennom jordloven er det et sterkt jordvern, og hovedregelen er, ifølge § 9, at dyrket jord ikke må tas i bruk til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Matjorden er under et press for bygging av boliger, næring og samferdselsprosjekter, og hvert år bygges det ned store områder med matjord i Norge, så også i Sandnes. I 2000 ble fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren vedtatt, og som et regionalt plangrep ble det vedtatt at Sandnes øst skulle bli et langsiktig utbyggingsområde.

I tråd med regionalplan for Jæren har Sandnes kommune i kommuneplanen satt på kartet den langsiktige grensen og har tre kjerneområder for landbruk. Kommuneplanen bygger dermed opp under regionalplan for Jærens langsiktige grense/kjerneområde landbruk i vest. Dette er positivt. I regionalplan for Jæren er det satt opp retningslinjer knyttet til LNF, og Sandnes kommune har tatt retningslinjene inn i kommunedelplan for landbruk.

I perioden 2005 – 2015 omdisponerte Sandnes kommune totalt 2552 dekar jordbruksjord. I snitt utgjør dette 232 dekar per år. Dersom det hadde vært lagt opp til at kommunene skulle ta en prosentvis fordeling ut fra jordbruksarealets størrelse, skulle Sandnes kommune ut fra målet fra 2004/2005 ikke omdisponert mer jord enn ca. 48 dekar årlig. Det er betydelig mindre enn 232 dekar, som var gjennomsnittet fra 2005-2015. Kommunen har de siste fem årene omdisponert mer jord enn de fem foregående årene.

Bystyret vedtok at det i kommuneplan for 2015-2030 skal omreguleres 2410 dekar jordbruksjord. Av dette utgjør Sandnes øst ca. 73 prosent. Etter det nye målet som regjeringen satte i 2015, skal Sandnes, dersom en forutsetter en prosentvis fordeling ut fra jordbruksarealet størrelse, ikke omdisponere mer jord enn 32 dekar årlig. Det er stor avstand mellom dette tallet og de 161¹² dekar som er vedtatt omregulert i snitt. Men omreguleringen av Sandnes øst er et regionalt plangrep, slik at når Sandnes kommune må omdisponere store areal til utbygging i dette området, er intensjonen at det skal bidra til å verne om de mer fruktbare områdene på resten av Jæren. Men det forutsetter at de andre kommunene er lojale til dette vedtaket og ikke setter i verk stor utbygging.

¹² Delt på 15 år.

Dersom om en hadde holdt Sandnes øst utenom, er den planlagte omdisponeringen for resten av kommunen på ca. 44 dekar. Selv med Sandnes øst legger kommunen i årene 2015-2030 opp til mindre omdisponering av jordbruksareal enn hva som var realiteten i perioden 2005-2015. Det er positivt at Sandnes kommune i årene fremover legger opp til omdisponere mindre jordbruksareal enn de har gjort årene forut. På den måten er de med å bidra til at en kan nå det nasjonale målet.

I miljøplanen for 2015 – 2030 har kommunen utarbeidet resultatmål, og det fremkommer at Sandnes kommune skal føre en aktiv jordvernpolitikk. Revisjonen savner likevel mer tydelige mål knyttet til hva det innebærer å ha en aktiv jordvernpolitikk og mål knyttet til omdisponering.

Sammenlignet med et utvalg kommuner i Rogaland, har Sandnes omdisponert mer jord enn Hå-, Klepp- og Time kommune, men dersom en ser dette i sammenheng med befolkningsutviklingen har Sandnes omdisponert mindre jordbruksjord per innbygger enn kommunene Hå, Time, Klepp og Sola.

Dispensasjonssaker

Sandnes kommune har i dag ikke en samlet oversikt over antall dispensasjonssaker som behandles. For å kunne følge med på utviklingen hadde en slik oversikt vært en fordel. Rogaland Revisjon anbefaler kommunen å jevnlig utarbeide en oversikt som viser utvikling i antall dispensasjonssaker innenfor LNF-området, formål og medgått areal.

Nydyrking

I de siste ti siste årene har Sandnes kommune innvilget 1121 dekar jord til nydyrking, noe som slår positivt ut i et «jordbruksarealregnskap» i forhold til avgang og tilgang av dyrket jord. Men dersom en sammenligner antall dekar nydyrket med antall dekar som ble omdisponert i samme periode, er det over femti prosent mer omdisponeringer.

Sandnes kommune har i dag ikke full oversikt over hvilken kvalitet den jorden som ble omdisponert har, i forhold til jorden som ble godkjent nydyrket.

Bygging av driftsbygninger

Basert på tall fra kommunen har vi kommet frem til at det i årene 2013 – 2015 ble innvilget bygging av jordbruksareal på 28 dekar. Dette er relativt lite sett i forhold til de omdisponeringer som gjøres. Men bygges det på områder med dyrkbar jord, kan det være med å redusere den beste jorden. Rådmannen kan ikke stoppe omdisponering/bygging av driftsbygninger som er i tråd med LNF-formålet.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens § 77.4 pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens kapittel 3 og kontrollutvalgfskriftens kapittel 5.

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Prosjektleder for denne rapporten har vært forvaltningsrevisor, Elin Fagerheim Bjerke. Rapporten har blitt kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kilder til revisjonskriterier anvendt:

Interne skriftlige kilder

Delegasjonsrelmenent for byutvikling, vedtatt av bystyret 22.10.13.
Kommuneplanen 2015 – 2030, Sandnes kommune.
Kommunedelplan landbruk 2015 – 2030, Sandnes kommune.
Saksfremlegg og vedtak forslag til kommuneplan for 2015 – 2030. 10.03.14 kommuneplankomiteen.
Vedtak forslag til kommuneplanen for 2015 – 2030. 29.04.14, bystyret.
Miljøplanen 2015 – 2013, Sandnes kommune.
Saksfremlegg og vedtak for dispensasjonssøknader behandlet av utvalg for byutvikling, 2014 – aug. 2016.
Saksfremlegg og vedtak for dispensasjonssøknader behandlet av formannskapet 2014 – aug 2016.
Årsrapporter. Landbrukskontoret, Sandnes kommune.
Diverse tall fra kommunen, mottatt på e-post.

Eksterne skriftlige kilder

Brev fra landbruks og matdepartementet, 21.10.06.
Brev fra landbruks- og matdepartementet, 19.11.2010, *Kommunenes ansvar for å ta vare på jordressursene*.
Brev fra landbruks- og matdepartementet, 08.03.16.
Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, 10.10.00, fylkestinget.
Jordloven.
Kongelig resolusjon om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, 12.06.15.
Nasjonal jordvernstrategi proposisjon 127 (2014 – 2015), 08.12.15.
Notat fra fylkesmannen vedr. statistikk dispensasjonssaker.

Plan- og bygningsloven.

Protokoll fra mekling med Sandnes kommune, 19.05.15.

Regionalplan for Jæren, 2013-2040.

Regionalplan for landbruk, 2011, fylkestinget.

Rundskriv M-1/2013 - Landbruks- og matdepartementet.

Stortingsmelding nr. 21, 2004 - 2005.

Stortingsproposisjon 127 (2014-2015) Jordbruksoppjøret 2015 - endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.

Tall fra SSBs KOSTRA-statistikk.

http://www.skogoglandskap.no/filearchive/Beitenokkel_ver_20_01052012.pdf.

<http://www.bondelaget.no/nyheter/innmarksbeite-article65292-5086.html>.

http://www.skogoglandskap.no/kart/temakart_ar5_jordbruksareal/map_view.

www.skogoglandskap.no/filearchive/ProdSpek_Dyrkbarjord_4%200.pdf.

Muntlige kilder internt i Sandnes kommune

Leder samfunnsplanlegging Ida Andreassen

Rådgiver samfunnsplanlegging John Trygve Lundeby

Rådgiver samfunnsplanlegging Oddbjørn Fosså

Landbrukssjef Daniela Dobbert

Seksjonsleder byggesak Ole Petter Fløisand

Rådgiver landbruk Arve Fløisvik

Jurist byggesak Christina Tangen Bendiksen

Muntlige kilder eksternt

Rådgiver fylkesmannen Dagfinn Hatløy

Daglig leder Sandnes Tomteselskap Torgeir Ravndal



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no